

# METODOLOŠKI IZAZOVI USTAVNOG SUDOVANJA: UČINCI PODJELE NA IZBORNE JEDINICE NA REZULTATE IZBORA U HRVATSKOJ 2000-2016.

**Goran Čular**

Fakultet političkih znanosti  
Sveučilišta u Zagrebu  
E-mail: [goran.cular@fpzg.hr](mailto:goran.cular@fpzg.hr)

DOI: 10.20901/an.15.01  
Izvorni znanstveni rad  
Prihvaćeno: siječanj 2019.

**Sažetak** Polazeći od stava Ustavnog suda Republike Hrvatske da ustavnost podjele zemlje na izborne jedinice u parlamentarnim izborima ovisi o tome ima li ta podjela učinaka na izborne rezultate, autor razmatra metodološke načine na koje bi se ti učinci mogli znanstveno provjeriti i izmjeriti. Odbacujući metodološku sugestiju Ustavnog suda kao istraživački zahtjevu i "neekonomičnu", autor nudi alternativnu istraživačku strategiju koja se temelji na metodi simulacije kao jedinome primjerenom postupku u rješavanju istraživačkog pitanja. Simulacija rezultata parlamentarnih izbora od 2000. do 2016. koji bi bili provedeni u izbornim jedinicama različite veličine, što bi osiguralo stvarnu jednakost biračkog prava građana, pokazuje bitne razlike u odnosu prema stvarnim izbornim rezultatima, kako na razini izbornih jedinica tako i na razini pojedinih zastupnika. Učinci na raspodjelu mandata strankama u parlamentu i na izgledu stranaka da sastave vlade pokazali su se pak minimalnima ili nikakvima. Autor ne vidi pravne prepreke da se ponuđeni nalaz ne iskoristi u praksi Ustavnog suda.

**Ključne riječi** Hrvatska, Ustavni sud, parlamentarni izbori, izborne jedinice, biračko pravo

## Uvod

Izborni sustavi koji su se primjenjivali u izborima za Hrvatski sabor u cjelini, kao i njihovi pojedini dijelovi, još su od 1990. bili predmetom stalnih političkih, stručnih i javnih rasprava, osobito u razdoblju učestalih i korjenitih promjena izbornog sustava. Nema ništa neprimodno u tome da se izborni sustavi, kao i ostale političke institucije, stalno preispituju. Još je manje neprimodno da strane u raspravi – ovisno o svojim političkim preferencijama i izbornim izgledima te stručnim profilima i orijentacijama, a često i neovisno o bilo čemu (Kasapo-

vić 2017) – zastupaju suprotna načelna stajališta o političkom predstavništvu, predlažu promjene različita opsega ili, jednostavno, brane postojeće rješenje.

Jedan aspekt izbora za nacionalni parlament zavređuje posebnu pozornost. Riječ je o podjeli na izborne jedinice unutar razmjernoga izbornog sustava koji Hrvatska primjenjuje od 2000. Otkako je nakon izbora 2007. osvijesteno da broj registriranih birača u pojedinima izbornim jedinicama odstupa više od zakonski propisanog raspona od  $\pm 5$  posto, što dovodi u pitanje zakonitost samih izbora (Bo-

žić i Barilar 2007), a pogotovo otkako se o tome pitanju očitovao Ustavni sud 2010,<sup>1</sup> o tome su problemu pisali i predlagali različita rješenja pravnici (Palić 2012; Podolnjak 2011, 2013), geografi (Žugaj i Šterc 2016) i matematičari (Sabo, Scitovski i Taler 2012). Ideološki suprotstavljene građanske udruge GONG (2014: 10-14) i U ime obitelji<sup>2</sup> podastrijele su slične prijedloge promjene izbornih jedinica. Da postoje problemi u podjeli zemlje na izborne jedinice posredno su ili izravno priznale gotovo sve vlade Republike Hrvatske nakon 2010,<sup>3</sup> dakle obje velike stranke koje su sastavljale te vlade, ali i manje su se stranke u svojim izbornim programima zauzimale za drukčiju podjelu na izborne jedinice.<sup>4</sup> Tijekom cijeloga razdoblja rasprava gotovo svi političari, komentatori i stručnjaci u

javnim su istupima isticali taj problem i podupirali promjenu postojeće podjele na izborne jedinice.

Posebnost pitanja izbornih jedinica ogleda se u tri aspekta. Prvo, nasuprot većini drugih elemenata izbornog zakonodavstva koje kritika dovodi u pitanje, a koji su potpuno neutralni prema Ustavom Republike Hrvatske zajamčenima ljudskim pravima, podjela na izborne jedinice izravno utječe na "težinu" glasa birača te tako narušava stvarnu jednakost biračkog prava kao jedne od temeljnih vrijednosti demokratske političke zajednice koja je proklamirana prvom alinejom čl. 45. Ustava. Drugo, nasuprot drugim elementima izbornog zakonodavstva koji se mogu različito vrednovati s obzirom na načela političkog predstavništva, postojeća podjela na izborne jedinice izravno dovodi u pitanje samu ustavnost i zakonitost izbora. Treće, nasuprot drugim elementima o promjenama kojih nema uvijek šire suglasnosti javnosti, o potrebi da se intervenira u postojeću podjelu na izborne jedinice postoji konsenzus političke, strukovne i opće javnosti. S obzirom na sve navedeno, činjenica da zakonodavac nije intervenirao u podjelu zemlje na izborne jedinice ni nakon osamnaest godina od prve primjene izbornog sustava i osam godina od Izvješća Ustavnog suda prvorazredna je politološka zagonetka.

U ovome radu problem sporne podjele na izborne jedinice u izborima za hrvatski parlament razmatram u tri dijela. U prvom dijelu prikazujem odstupanja broja registriranih birača po izbornim jedinicama od zakonski proklamiranog raspona +/-5 posto za cijelo razdoblje od 2000. do 2016. Slične su znanstvene i stručne analize rađene i do sada, ali samo djelomično, to jest za pojedine izborne cikluse (GONG 2014: 11; Podolnjak 2011; Sabo, Scitovski i Taler 2012;

<sup>1</sup> Izvješće o nejednakoj težini biračkog glasa u izbornim jedinicama određenima člancima 2. do 11. Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskoga državnog sabora (*Narodne novine* 116/1999, u nastavku: Izvješće Ustavnog suda).

<sup>2</sup> Udruga U ime obitelji sudjelovala je u građanskim inicijativama za raspisivanje referenduma o promjeni Ustava, a što je bilo povezano s promjenom pojedinih elemenata izbornog sustava, 2014. i 2018. U oba navrata prijedlog je sadržavao promjenu broja i načina određivanja izbornih jedinica.

<sup>3</sup> Toma (2011) iznosi da je nekadašnji ministar uprave Davorin Mlakar predstavio vrhu HDZ-a novu podjelu na izborne jedinice; v. i Blažević (2012) o stavu SDP-ova ministra uprave Arsena Bauka, kao i "Program Vlade RH za mandat 2016-2020." (VRH 2016).

<sup>4</sup> Misli se na Hrvatske laburiste (<https://laburisti.com/programi/10-tocaka/>, pristupljeno 19. prosinca 2018), Pametno (<http://pametno.org/sites/default/files/doc/Program-za-pametnu-Hrvatsku-2016.pdf>, pristupljeno 19. prosinca 2018), Most nezavisnih lista (<https://faktograf.hr/2015/11/11/ima-li-most-program-ili-samo-powerpoint-prezentaciju/>, pristupljeno 19. prosinca 2018).

231; Žugaj i Šterc 2016: 18).<sup>5</sup> Drugi dio bavi se Izvješćem Ustavnog suda. No nije riječ o cjelovitoj pravnoj analizi Izvješća nego o razmatranju samo jedne rečenice toga dokumenta kojom je Ustavni sud ustanovio uvjete u kojima bi izbori u Hrvatskoj mogli potencijalno biti proglašeni neustavnima. Ta je rečenica zanimljiva zato što predstavlja izazovan istraživački metodološki problem pa u nastavku raspravljam o istraživačkim načinima na koje bi se moglo odgovoriti na zahtjev Ustavnog suda. Treći dio rada nudi, na temelju uvida iz drugog dijela, alternativan način izravne provjere kako i koliko *malapportionment* (v. Kasapović 2003: 220-221) utječe na rezultate izbora te, prema kriteriju Ustavnog suda, na ustavno proklamiranu jednakost biračkog prava. Ponuđena simulacija izlazi izvan okvira izbornog zakona, ali je jedina mogućnost da se na neki smislen način utvrdi utjecaj podjele na izborne jedinice na rezultate izbora. Ponuđena analiza bavi se isključivo pitanjem jednakosti biračkog prava građana i ne razmatra problem broja izbornih jedinica i njihova geografskog rasporeda. K tome, argumenti izneseni u ovome radu, kako zbog metodoloških tako i zbog "tehničkih" razloga, nemaju ambiciju da budu pravni argument. Naime, ovome ustavnopravnom i političkom pitanju pristupam isključivo kao politološkome istraživačkom problemu.

<sup>5</sup> Petričičev samizdat (2017: 28-34) sadržava analizu odstupanja broja birača po izbornim jedinicama izvan zakonskog raspona za sve izbore od 2000. do 2016, ali autor koristi različite kriterije odabira broja registriranih birača od godine do godine. U neobjavljenome diplomskom radu "Negativni učinci razmjernog izbornog sustava u Republici Hrvatskoj", koji je obranjen u rujnu 2017. na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu pod mojim mentorstvom, politolog Zvonimir Marković također analizira zakonska odstupanja broja birača po izbornim jedinicama u cijelom razdoblju. Taj je rad, na neki način, bio i poticaj za ovaj tekst.

## Odstupanja broja registriranih birača u izbornim jedinicama 2000-2016.

Zakonom o izborima zastupnika u Hrvatski državni sabor (NN 116/1999) uveden je u Hrvatskoj razmjerni izborni sustav s više izbornih jedinica. Taj je izborni sustav ostao na snazi od izbora 2000. i u osnovi se nije mijenjao, bez obzira na neke naknadne izmjene i dopune Zakona. U čl. 38. Zakona definirano je da se Hrvatska dijeli na deset izbornih jedinica i da se u svakoj bira četnaest zastupnika. Odluka da se zemlja dijeli na deset izbornih jedinica jednake veličine, to jest jednaka broja zastupnika koji se biraju u svakoj od njih – koja u istovrsnim oblicima izbornih sustava nije neuobičajena, premda uvelike preteže podjela na izborne jedinice različite veličine – iziskivala je da se definira i kriterij koji će osigurati stvarnu jednakost glasova birača. Stoga je čl. 39. definirao "da se broj birača u izbornim jedinicama ne smije razlikovati više od  $\pm 5\%$ ".<sup>6</sup> Na taj se način željela

<sup>6</sup> Odredba nije iskazana matematički dostatno precizno te se otvorio prostor različitim tumačenjima (Sabo, Scitovski i Taler 2012: 234-236). Jedno tumačenje podrazumijeva da se broj birača u nekoj izornoj jedinici ne smiju razlikovati više od  $\pm 5\%$  posto od prosječnog broja birača u svim izbornim jedinicama, a drugo da maksimalan raspon između najmalobrojnije i najbrojnije izborne jedinice ne smije biti veći od pet posto, premda se ni tu ne definira osnova za izračun postotka. U ovom tekstu držim se prve interpretacije: (a) zato što je ipak određenija i logičnija, (b) zato što pretpostavljam da je intencija zakonodavca išla u tom smjeru; (c) zato što je prva interpretacija dvostruko "blaža" i time pouzdanija s obzirom na utvrđivanje podudarnosti sa zakonom. Problem matematičke nesofisticiranosti hrvatskih zastupnika i pravnih službi koje su bile uključene u prethodnu i završnu nomotehničku pripremu izrade zakona već je uobičajen. Drugi sličan slučaj dogodio se pri zakonskom definiranju D'Hondtove metode preračunavanja glasova u mandate (Kasapović 2001).

osigurati približno jednaka "težina" svakog glasa tako da približno jednak broj registriranih birača bira jednog zastupnika, čime se implementira odredba čl. 45. Ustava o "općem i jednakom pravu" birača u Republici Hrvatskoj. Taj je načelan kriterij konkretno implementiran Zakonom o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskog državnog sabora (NN 116/1999) kojim su određeni područja i granice izbornih jedinica. Fiksiranjem broja zastupnika koji se biraju u izbornim jedinicama Hrvatska se nije svrstala u države u kojima se broj zastupnika koji se biraju u izbornim jedinicama tijekom vremena prilagođava stvarnom broju birača ili stanovnika izborne jedinice, kao u velikoj većini zemalja koje primjenjuju istovrstan izborni sustav. U Hrvatskoj se pak veličina izbornih jedinica može prilagoditi demografskim promjenama samo promjenama područja i granica izbornih jedinica kako bi one ostale unutar zakonom propisanog raspona od  $\pm 5$  posto. Kako se Zakon o izbornim jedinicama nije mijenjao gotovo dvadeset godina, jasno je da su zbog demografskih, a možda i drugih razloga narušeni odnosi između broja birača i broja mandata u izbornim jedinicama.

Iako se naoko čini jednostavnim utvrditi je li i, ako jest, kada je došlo do narušavanja zakonski proklamirane jednakosti u odnosu broja birača i mandata, u hrvatskom slučaju postoje dodatni problemi. Naime, kako zbog činjenice da pripadnici nacionalnih manjina mogu birati žele li glasovati u općoj izbornoj jedinici u kojoj imaju prebivalište ili u posebnoj izbornoj jedinici za pripadnike nacionalnih manjina, u XII. izbornoj jedinici, te o tome odlučuju na samome biračkom mjestu, tako i zbog naknadnih upisa u popis birača na temelju izdanih potvrda na sam dan glasovanja, broj registriranih birača u izbornim jedinicama koje nakon izbora objavljuje

Državno izborno povjerenstvo redovito se razlikuje od popisa birača koje prije izbora objavljuje Ministarstvo uprave, koje inače vodi i utvrđuje registar i popis birača. Premda se čini opravdanijim temeljiti analizu na podacima Ministarstva uprave, budući da je riječ o stanju prije izbora na koje ne utječe biračko ponašanje pripadnika nacionalnih manjina, još uvijek nije jasno bi li pripadnike nacionalnih manjina trebalo uključiti u birače u deset općih izbornih jedinica ili ih treba tretirati isključivo kao birače XII. izborne jedinice. Kako bilo, zbog dostupnosti podataka za cijelo razdoblje, ova se analiza temelji na podacima službenih i konačnih rezultata izbora koje je nakon izbornog postupka objavilo Državno izborno povjerenstvo Republike Hrvatske.<sup>7</sup>

Tablica 1. otkriva nekoliko dimenzija problema. Prvo, prema podacima Državnoga izbornog povjerenstva, izvanzakonsko odstupanje broja birača u izbornim jedinicama postoji od početka, to jest od prvih izbora 2000. koji su provedeni sukladno razmjernom sustavu.

<sup>7</sup> Odnos prema biračima nacionalnih manjina ostat će načelan problem svake vlasti koja odluči urediti pitanje izbornih jedinica u budućnosti, premda ga ne treba preuveličavati. Usporedna analiza izbora 2016. pokazala je vrlo slične rezultate – osam od deset jedinica izlazilo je izvan zakonskog okvira registriranog broja birača – u sva tri slučaja: (a) ako se oslonimo na izvještaj Državnoga izbornog povjerenstva o rezultatima izbora koji uključuje, kao registrirane birače u općim jedinicama, samo one birače nacionalnih manjina koji su glasovali za listu u nekoj općoj izbornoj jedinici; (b) ako koristimo prethodne podatke Ministarstva uprave koje sve birače nacionalnih manjina isključuje iz popisa birača deset općih izbornih jedinica; (c) ako prihvatimo podatke Ministarstva uprave prema kojima su svi birači nacionalnih manjina uključeni u popise u općima izbornim jedinicama. Podaci iz prvoga i drugog slučaja vrlo su slični, dok u trećem slučaju, uz VIII. izbornu jedinicu, V. a ne III. izborna jedinica ostaje u okviru zakonskog raspona.

**Tablica 1.** Postotna odstupanja broja registriranih birača u izbornim jedinicama u odnosu prema prosječnoj izbornoj jedinici, 2000-2016.

Izborne jedinice	2000.	2003.	2007.	2011.	2015.	2016.
I.	-1,41	-2,88	-5,55	-6,63	-5,44	-5,37
II.	4,49	5,32	4,49	5,07	6,78	7,10
III.	-0,96	-1,10	-4,31	-5,18	-2,32	-1,34
IV.	-9,47	-11,11	-12,39	-13,09	-14,92	-15,31
V.	3,39	-2,40	-2,70	-4,32	-7,43	-8,10
VI.	-6,17	-6,84	-6,77	-8,27	-9,87	-10,16
VII.	1,03	3,52	5,58	7,52	10,01	10,31
VIII.	1,76	1,51	0,82	0,30	0,34	-0,11
IX.	1,01	5,24	12,06	14,67	11,63	11,42
X.	6,33	8,73	8,77	9,93	11,21	11,56
Prosjek	3,60	4,87	6,34	7,50	8,00	8,08
Raspon	15,80	19,85	24,45	27,76	26,55	26,87

*Napomene:* osjenčene su izborne jedinice koje izlaze izvan zakonskoga okvira od  $\pm 5$  posto; prosjek – prosječno postotno odstupanje (apsolutne vrijednosti) svih izbornih jedinica; raspon – raspon između maksimalnoga negativnog i maksimalnoga pozitivnog odstupanja u svakoj godini (ili razlika između najmalobrojnije i najbrojnije izborne jedinice, izražena kao postotak prosječne izborne jedinice).

*Izvor:* Rezultati izbora 2000-2016, Državno izborno povjerenstvo Republike Hrvatske; izračun autora (podrobnije tablice izračuna pohranjene su u uredništvu časopisa).

Drugo, broj jedinica u kojima je broj birača odstupao više no što je zakonski dopušteno s vremenom se povećavao od tri (2000) do osam (2011). Treće, postupno se povećavalo i prosječno odstupanje svih izbornih jedinica, koje je već u izborima 2007. prešlo pet posto, da bi u izborima 2016. prešlo osam posto. Taj rast prati i povećanje razlike između najmalobrojnije i najbrojnije izborne jedinice, koja se u posljednja tri izborna ciklusa stabilizirala na, otprilike, 27 posto prosječne izborne jedinice ili oko 100.000 birača u apsolutnom broju.

Na razini pojedinih izbornih jedinica uočljivo je da je samo VIII. izborna jedinica zadovoljavala zakonske uvjete tijekom cijelog razdoblja; to se, uz jednu iznimku, može kazati i za III. izbornu je-

dinicu. U svima ostalima izbornim jedinicama, osim V, broj registriranih birača odstupao je više od zakonski propisanih  $\pm 5$  posto. Također, nijedna izborna jedinica – osim VIII, i to vrlo blago tek 2016. – nije promijenila pravac odstupanja, a u većini slučajeva uočljivo je longitudinalno povećanje odstupanja. To govori u prilog činjenici da je glavni uzrok povećanja odstupanja broja registriranih birača vjerojatno posljedica postupnih demografskih kretanja tijekom proteklih šesnaestak godina. Ako se usredotočimo samo na dva posljednja izborna ciklusa, kojima su prethodila znatna ažuriranja popisa birača koje je poduzelo Ministarstvo uprave 2013, vidljivo je kako je izostao jači učinak brisanja nemalog broja birača bez važeće osobne iskaznice iz biračkih popisa na jednakost biračkog

prava zato što se prosječno odstupanje izbornih jedinica povećalo, a razlika između najmalobrojnije i najbrojnije izborne jedinice ostala je otprilike istom. Istina, možda je upravo spomenuta administrativna mjera uzrokovala smanjenje odstupanja I, III. i IX, ali i snažnije odstupanje II, V. i VII. izborne jedinice Valja primijetiti i razmjerno veliko smanjenje broja birača u V. izornoj jedinici između 2000. i 2003, kao i veliko relativno povećanje broja birača u IX. izornoj jedinici između 2000. i 2007.

Stvarna jednakost biračkog glasa u Hrvatskoj, mjerena odstupanjima u broju birača u izbornim jedinicama, odnosno brojem birača koji biraju jednog zastupnika u različitim izbornim jedinicama, vrlo je zabrinjavajuća, pogotovo ako se ima na umu jasno tendencijsko pogoršanje stanja. Premda je trend povećanja nejednakosti posljednjih godina usporen, to što najmalobrojnija i najbrojnija izborna jedinica odstupaju oko 100.000 birača dostatno govori o tome koliko stvarna vrijednost glasa svakog birača ovisi o tome u kojoj izornoj jedinici ima prebivalište. Pritom već treći ciklus zaredom osam od deset izbornih jedinica ne udovoljava zakonskom kriteriju dopuštenog odstupanja. U sljedećem odjeljku pokazat ću kako Ustavni sud gleda na cijeli problem i koji bi se uvjeti morali steći da se izbori smatraju neustavnima.

### **Stav Ustavnog suda kao istraživački puzzle**

Potaknut većim brojem prijedloga da se pokrene postupak ocjene suglasnosti Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor i Zakona o izbornim jedinicama, ali i drugih zakona povezanih s izbornom tematikom s Ustavom, u prosincu 2010. Ustavni sud donio je Izvješće kojim je obavijestio Hrvatski sabor kao zakonodavca kako postoje ustavnopravni problemi vezani za podjelu

zemlje na izborne jedinice. Analizirajući odstupanja u registriranom broju birača u izbornim jedinicama u parlamentarnim izborima 2007, Ustavni sud u Izvješću ukazuje na potrebu da se podjela na izborne jedinice uredi tako da osigura stvarnu jednakost glasova birača, da se zakonski i pravilnički utvrde ovlaštena tijela i postupci kojima bi se područja izbornih jedinica stalno prilagođavala demografskim promjenama te da se izborne jedinice "iscrtaju" tako da što više slijede administrativne granice općina, gradova i županija. U protivnom, u pitanje bi mogle doći zakonitost i ustavnost provedenih izbora:

"O ravnomjernoj raspodjeli broja birača po općim izbornim jedinicama (o kojoj raspodjeli neposredno ovisi jednakost težine biračkog glasa) stoga ovisi i zakonitost i opći demokratski karakter cjelokupnih izbora. Štoviše, o tome može ovisiti i ocjena o ustavnosti cjelokupnih izbora: oni bi bili nesuglasni Ustavu ako bi prekomjerno odstupanje u broju birača po pojedinim općim izbornim jedinicama izravno i neposredno utjecalo na izborni rezultat, to jest ako bi dovelo do različitih izbornih rezultata u situaciji kad bi svi ostali elementi izbornoga sustava bili odnosno ostali isti" (USUD 2010: 2).

Citirani dio Izvješća Ustavnog suda zanimljiv je zbog dva razloga. Prvo, jasno je da Ustavni sud smatra kako sama činjenica što su izbori provedeni sukladno podjeli na jednim zakonom utvrđene izborne jedinice (Zakon o izbornim jedinicama), a koja ne udovoljava kriteriju drugog zakona (Zakona o izboru zastupnika) ne predstavlja automatski temelj da se zaključi kako su provedeni izbori neustavni. To ne predstavlja ni činjenica koju je sam Ustavni sud ustanovio, a prema kojoj je Zakonom o izbornim jedinicama narušeno načelo jednake težine biračkog glasa te, posljedično, i



ustavna odredba o jednakosti biračkog prava. Da bi se utvrdilo kako su izbori bili neustavni, prema stajalištu Ustavnog suda, treba prethodno dokazati da je podjela na izborne jedinice koja ne udovoljava kriteriju Zakona o izboru zastupnika utjecala na rezultate izbora. Drugim riječima, nije sama podjela na izborne jedinice, kakva god ona bila, temelj za procjenu ustavnosti izbora, nego to može biti isključivo postojanje "izravnih i neposrednih" posljedica takve podjele na rezultat izbora.<sup>8</sup>

Drugi razlog zbog kojega je citirani dio Izvješća politološki zanimljiv odnosi se na činjenicu da je Ustavni sud u Izvješću skicirao i metodologiju kojom se jedino može doći do pouzdanog zaključka o tome kako postojeća podjela na izborne jedinice utječe na rezultat izbora. Premda je djelomice riječ o općoj logici zaključivanja koja se nesvjesno koristi u svakodnevnom životu, kao i o dominantnoj metodologiji zaključivanja u sudskim postupcima o posljedicama konkretnih kriminalnih radnji, činjenica da je u ovom slučaju posrijedi djelovanje političkih institucija na političke ishode pretvara naputak Ustavnog suda u naputak o znanstvenoj metodologiji politološkog istraživanja. Ustavni sud tako u citiranom tekstu potpuno ispravno zaključuje da je nedvojben dokaz da je "nezakonita" podjela na izborne jedinice utjecala na izborni rezultat samo ono što dokaže da bi se izborni rezultat razlikovao od utvrđenog rezultata respektivnih izbora pod pretpostavkom da je podjele na izborne jedinice bila "zakonita", a da su svi ostali institucionalni elementi bili jednaki. U znanosti se takav zaključak opisuje latinskim izrazom *ceteris paribus*, u engleskom "all other the same" ili

"other things being equal", a u hrvatsko-me je tome najbliži izraz "pod jednakim uvjetima". Time je Ustavni sud stvorio izazovnu istraživačku zagonetku, koja prethodno mora riješiti pitanje uzroka i posljedice da bi se uopće moglo očitovati o ustavnosti izbora.

U suvremenima empirijskim politološkim istraživanjima, kao i u istraživanjima unutar ostalih disciplina društvenih znanosti, pitanja uzroka i posljedica pojedinih događaja ili djelovanja pojedinih institucija odavno su uglavnom zamijenjena pitanjima u kojima se traži procjena vjerojatnosti nekog ishoda na temelju prijašnjih slučajeva, a odnosi među društvenima i političkim pojavama poimaju se kao mjerljivi utjecaj jedne varijable na drugu. Dominira statistička analiza podataka o velikom broju slučajeva, koja podrazumijeva isključivo statističke načine kontrole "jednakih uvjeta" da bi se izmjerila snaga "izravnih i neposrednih" utjecaja među varijablama, pri čemu se nijedan odnos ne shvaća u uzročno-posljedičnom smislu.

Istraživačka zagonetka, koju je postavio Ustavni sud, vraća istraživača korijenima znanstvene spoznaje: utvrditi jasan uzročno-posljedični odnos u konkretnome promatranom slučaju, bez mogućnosti da se nalaz interpolira iz kvantitativne empirijske analize velikog broja prethodnih slučajeva i prikaže u nekom obliku vjerojatnosti i relativne snage utjecaja. Spoznaja se ne temelji na utvrđivanju općenitije "zakonitosti" ili makar tendencija u odnosu između institucije i njezinih političkih ishoda, nego isključivo na objašnjenju konkretnog slučaja koji se već dogodio.<sup>9</sup> Time je

<sup>8</sup> Taj aspekt stava Ustavnog suda zahtijeva poglavito ustavnopravno razmatranje i tumačenje te ga u nastavku teksta ne propitujem nego prihvaćam kao činjenicu. Ustavnopravnu kritiku Izvješća iznio je Podolnjak (2011).

<sup>9</sup> U psefologiji je odavno poznato da je podjela na izborne jedinice institucionalni element koji ima određen utjecaj na izborni rezultat. No ako isključimo slučajeve značajnog *malapportionmenta* i *gerrymanderinga*, učinak podjele na izborne jedinice na ishod u razmjernim izborima obično je manji od, primjerice, utjecaja veličine

izbor metodoloških načina da se odgovori na pitanje o tome je li i u kojoj mjeri podjela na izborne jedinice uzrokovala posve određen rezultat u hrvatskim izborima bitno sužen. Eksperiment – kao jedini uistinu pouzdan istraživački dizajn u zaključivanju o uzročno-posljedičnim vezama – još se uvijek razmjerno rijetko primjenjuje u političkoj znanosti, neovisno o porastu broja eksperimentalnih studija u političkoj znanosti (Druckman i dr. 2006), a u ovome je slučaju potpuno isključen. Neki oblik komparativnog dizajna za analizu malog broja slučajeva (primjerice, dizajn naj-sličnijih slučajeva), kao svojevrсна surrogata eksperimenta u političkoj znanosti, također nije primjenjiv. Zbog institucionalnih pojedinosti koje treba uzeti u obzir, ne može se očekivati kako će se naći komparativno prihvatljiv pandan hrvatskoj podjeli na izborne jedinice.

Jedina mogućnost da se ponudi odgovor na istraživački problem što ga je postavio Ustavni sud jest primjena simulacije kao istraživačke metode. Dok neki autori simulaciju kao metodu istraživanja podvode pod širu definiciju eksperimentalnog dizajna (McDermott 2002: 32), jednako bi se moglo tvrditi da je simulacija viši rodni pojam za eksperiment, budući da "čisti" eksperiment uvijek, na neki način, samo simulira stvarni život. Uistinu, eksperiment i simulacija dijele mnogo metodoloških sličnosti, postoje i eksperimentalne simulacije, a zacijelo je najvažnije to što su oba diza-

izborne jedinice, zakonskoga izbornog praga ili metode preračunavanje glasova u mandate. Inače, svima koji su nezadovoljni prevlašću, ali i svojevršnom jalovošću kvantitativnoga, statističkog rezoniranja u otkrivanju "općih zakonitosti" u društvenim znanostima, preporučujem knjigu Jona Elstera (2000), koja društvenu znanost vraća veberijanskom razumijevanju konkretnih događaja ili tipova društvenog djelovanja pomoću ustanovljavanja uzroka i opisivanja mehanizama kojima uzroci djeluju na krajnje ishode.

jna, za razliku od statističkih korelacijskih analiza, fokusirana na uzročno-posljedičnu vrstu znanstvenih objašnjenja. Postoje, međutim, i bitne razlike među njima. Nasuprot eksperimentu u kojemu se uvijek mora kreirati "eksperimentalna situacija", kolikogod ona sama bila simuliranje stvarnosti, simulacija operira s kontrafaktičnim situacijama, to jest s onime što se nije dogodilo i ne mora se ni dogoditi. Simulacijski istraživački dizajn sposoban je izmjeriti različite parametre i ishode situacija koje se nisu dogodile niti će se dogoditi te ih uspoređivati, a da ih uopće ne mora stvarno kreirati, čak ni u smislu umjetnih, laboratorijskih uvjeta. Štoviše, simulacijom možemo intervenirati u stvarne događaje i odnose koji su se nepovratno dogodili kako bismo izmjerili učinke u situacijama u kojima su se isti događaji mogli odvijati potpuno drukčije, a iz usporedbe stvarnih i simuliranih ishoda zaključivati o uzrocima i učincima. Pritom, simulacija ne mijenja prošlost i ne stvara kontrafaktične situacije. Riječ je isključivo o mentalnoj aktivnosti u kojoj ideja, obično uz pomoć softvera i snažnoga računalnog procesora, generira niz ili mnoštvo matrica, iteracija i pojedinačnih podataka. Zbog svih tih razloga, simulaciju možemo smatrati "kontrafaktičnim misaonim eksperimentom" i jednim od nekoliko tipova kontrafaktičnog argumentiranja (Tetlock i Belkin 1996: 12-13).<sup>10</sup>

U konkretnom slučaju u kojemu se traži odgovor na pitanje koliko podjela na izborne jedinice utječe na rezultate izbora, osnovni simulacijski model vrlo

<sup>10</sup> Društvene svrhe i područja na kojima se koriste simulacije vrlo su brojna, a znanstvena istraživanja pokrivaju samo jedan, možda manji dio upotrebe simulacija. Osim uže definiranih znanstvenih ciljeva (objašnjenje, predviđanje, testiranje teorijskih ili metodoloških granica spoznaje), simulacije služe i prezentiranju, obuci, zabavi, edukaciji, izvođenju dokaza i političkih odabira (v. Axelrod 1997: 16-17).



je jednostavan: potrebno je "mentalno" manipulirati samo jednom varijablom (podjelom na izborne jedinice), očitati nalaze simulirane situacije u samo jednoj ishodnoj varijabli (rezultati izbora), usporediti stvarne i simulirane ishode i zaključiti o postojanju ili nepostojanju utjecaja, odnosno o tome koliki je "dio" u rezultatima izbora uzrokovan podjelom na izborne jedinice. No izvedba takve simulacije u ovom slučaju krije tri druga metodološka problema: problem složenosti, problem kontrole i problem izvjesnosti konačnog nalaza. Posljednji problem postavlja i pitanje svrsishodnosti same provedbe simulacije.

Problem složenosti proizlazi iz prirode hrvatskoga izbornog sustava. Kako se u simulaciji u svakom trenutku sve ostale varijable, osim neovisne i ovisne, moraju držati konstantnima (načelo *ceteris paribus*), a Hrvatska se odlučila za razmjerni izborni sustav u više izbornih jedinica s unaprijed definiranim brojem i jednakom veličinom izbornih jedinica, za deset izbornih jedinica s četrnaest mandata, ti se elementi ne mogu mijenjati. Stoga simulirana intervencija podrazumijeva da se isključivo mijenjaju geografske granice i područja izbornih jedinica, to jest samo ono što je definirano Zakonom o izbornim jedinicama. Simulirana situacija tako podrazumijeva da se granice i područja izbornih jedinica promijene tako da sve izborne jedinice zadovoljavaju uvjet od najviše  $\pm 5$  posto variranja od broja registriranih birača u prosječnoj izornoj jedinici. Na prvi je pogled jasno da ne postoji samo jedna podjela koja zadovoljava takav uvjet nego da broj zadovoljavajućih varijanti raste na desetine i stotine tisuća različitih podjela od kojih se sve uklapaju u zakonski uvjet od  $\pm 5$  posto. Čak i kada bi se uvela neka vrlo plauzibilna ograničenja, recimo da izborne jedinice moraju biti geografski kompaktne i da se granice ne mogu povlačiti tako da sijeku

teritorij općina i gradova,<sup>11</sup> još bi uvijek trebalo testirati vrlo velik broj različitih iteracija. Tako složena provedba u osnovi jednostavnoga istraživačkog dizajna nije neuobičajena za simulacije; štoviše, ona se podrazumijeva. Ako postoje potpuni podaci koji su organizirani tako da dopuštaju kontroliranu manipulaciju i odgovarajući softverski program koji ih prati, problem postaje rješivim.

Kontrola ostalih varijabla opći je problem svake simulacije. Premda je Ustavni sud ograničio kontrolu ostalih varijabla na institucionalna pravila ("svi ostali elementi izbornoga sustava"), politolozi znaju da bi trebalo voditi računa i o nizu "ponašajnih" varijabla koje su neizostavni dijelovi izbornog procesa. Štoviše, "ponašajne" varijable često ovise o različitim institucionalnim poticajima i povezane su s njima. Drukčija podjela na izborne jedinice tako može utjecati na stranačku ponudu (neke se stranke i liste ne bi natjecale u pojedinima novokrojenim jedinicama), stranačke koalicijske strategije (drukčija ponuda povećala bi ili smanjila broj izbornih lista u pojedinima novokrojenim jedinicama) i ponudu kandidata na listama (to posebno vrijedi za posljednja dva izborna ciklusa kada su hrvatski birači imali mogućnost preferencijskoga glasovanja), a sve bi to posredno moglo utjecati i na stranačku potražnju (makar bi neki birači u simuliranim uvjetima vjerojatno glasovali drukčije), a time i na rezultate izbora. Ako nema informacija o namjerama glasovanja u različitim institucionalnim situacijama, te varijable nije moguće kontrolirati.<sup>12</sup> Znanstvenici su

<sup>11</sup> Taj uvjet ne vrijedi za Grad Zagreb, jer se u protivnom nemoguće istodobno pridržavati podjele na deset izbornih jedinica jednake veličine (Sabo, Scitovski i Taler 2012: 245).

<sup>12</sup> To je točka na kojoj se u konkretnom slučaju razilaze svrhe ustavnog sudovanja i znanstvenog objašnjenja. Naime, time što je naznačio da uvjet *ceteris paribus* vrijedi

svjesni svojih metodoloških ograničenja i nema znanstvenog rješenja problema nedostatne mogućnosti kontrole okolnih varijabla, ne samo kada su posrijedi simulacije, nego i svi ostali istraživački dizajni. Problem se rješava persuazijom: istraživač je dužan upozoriti na sva metodološka ograničenja istraživanja, a čitatelj procjenjuje koliko su njegovi nalazi ipak uvjerljivi i plauzibilni. Persuazija često uključuje i "političke" argumente: tko je autor teksta, u kojemu je časopisu objavljen, koliko je nalaz već prihvaćen u široj znanstvenoj zajednici itd.

Treći problem odnosi se na izvjesnost konačnog nalaza, odnosno na činjenicu da bi simulacija vrlo vjerojatno rezultirala nalazom o nepostojanju razlika među rezultatima izbora u stvarnoj i simuliranim situacijama. Taj problem proizlazi iz strogosti kriterija zaključivanja odnosno, pravosudnim rječnikom iskazano, iz činjenice da je "teret dokaza na optužbi". Ako bi se u samo jednoj od tisuća simuliranih konstelacija "dogodilo" da izborni rezultat bude identičan stvarnome, morala bi se odbaciti hipoteza da je podjela na izborne jedinice uzrokovala različite izborne rezultate. Ako je identičan izborni rezultat moguć makar u jednoj iteraciji u kojoj sve izborne jedinice zadovoljavaju zakonski kriterij odstupanja od  $\pm 5$  posto, onda aktualnu "nezakonitu" podjelu na izborne jedinice treba "osloboditi optužbe" da utječe na rezultate izbora. Premda je opća vjerojatnost pojave identičnih

samo za institucionalne elemente te time što se ograničio samo na "izravne i neposredne" utjecaje podjele na izborne jedinice na izborni rezultat – dakle, na ono što se u politologiji naziva mehaničkim učinkom formalnih izbornih pravila – Ustavni sud opredijelio se za manje zahtjevan dokaz o postojanju promatranih učinaka, pojednostavio te, u konačnici, testiranje hipoteze učinio realno mogućim. Istodobno, time je potvrdio da se naši društveni i politički odabiri i interpretacije nužno temelje na nesavršenim uvidima u (cijelu) istinu.

izbornih rezultata u simuliranoj konstelaciji mnogo manja od vjerojatnosti pojave različitih izbornih rezultata, vrlo je velika vjerojatnost da se pojavi makar jedna kombinacija zakonski prihvatljivog rasporeda izbornih jedinica koja bi dala identičan izborni rezultat u uvjetima simuliranja svih teorijski mogućih "zakonitih" konstelacija, a takva je simulacija nužna.

Ilustrirat ću problem na jednome izdvojenom primjeru – izbornim rezultatima u X. izornoj jedinici u parlamentarnim izborima 2016. Kao što je vidljivo iz tablice 1, broj registriranih birača u X. izornoj jedinici u izborima 2016. bio je veći od prosječne izborne jedinice za 11,56 posto, što znači da je svaki pojedini glas u toj izornoj jedinici vrijedio toliko manje. Simulacija zahtijeva da se geografskom "preraspodjelom" područja koja ulaze u X. izornu jedinicu dovedu u zakonski propisan okvir od  $\pm 5$  posto. Od niza načina na koje se to može učiniti, u tablici 2. prikazana su dva. Obje simulirane situacije zadovoljavaju i dodatne kriterije: kriterij kompaktnosti prostora i kriterij cjelovitosti općina i gradova kao administrativnih jedinica koje se ne mogu geografski dijeliti. U prvoj simuliranoj konstelaciji iz izborne jedinice izdvojio sam grad Solin i općine Cista Provo i Lovreć, a u drugoj gradove Solin, Vis i Komižu te općinu Šolta. Time je broj registriranih birača u objema simuliranim varijantama u X. izornoj jedinici dospio u zakonski prihvatljiv okvir (v. tablicu 2). Potom sam na sličan način, oduzimajući od ukupnog broja glasova glasove u navedenim općinama i gradovima, dobio broj glasova glavnih izbornih lista u objema varijantama novokrojene izborne jedinice. Vodeći računa o zakonskom pragu od pet posto, D'Hondtovom metodom preračunao sam glasove u mandate koje su dobile pojedine izborne liste.

**Tablica 2.** Usporedba stvarne i simuliranih situacija u X. izbornoj jedinici u izborima 2016.

	Stvarni rezultati		Simulirana situacija 1.		Simulirana situacija 2.	
	Glasovi (%)*	Man-dati	Glasovi (%)*	Man-dati	Glasovi (%)*	Man-dati
Registrirani birači	393.965 (11,56)	14	369.802 (4,72)	14	368.060 (4,23)	14
Važeći glasovi	219.324		205.993		205.280	
HDZ, HDS	95.486 (43,53)	7	87.909 (42,68)	7	88.979 (43,35)	7
SDP, HNS, HSS, HSU	59.953 (27,33)	4	57.904 (28,11)	5	56.627 (27,59)	4
MOST	36.454 (16,62)	3	34.161 (16,58)	2	33.996 (16,56)	3
Četvrta lista**	8.068 (3,67)	-	7.665 (3,72)	-	7.575 (3,69)	-

*Napomene:* simulirana situacija 1 – rezultati izbora u X. izbornoj jedinici bez grada Solina i općina Cista Provo i Lovreč; simulirana situacija 2 – rezultati izbora u X. izbornoj jedinici bez gradova Solina, Visa i Komiže te općine Šolta.

\* Postotak u rubrici registriranih birača odnosi se na odstupanje konkretne izborne jedinice od prosječne izborne jedinice, a postotak u rubrici stranačkih lista odnosi se na ukupne važeće glasove.

\*\* Četvrta lista po broju glasova u stvarnim izborima bila je koalicija Živog zida Promijenimo Hrvatsku, Akcije mladih i Abecede, a u obje simulirane situacije koalicija Pametno, Za grad; ostale liste nisu prikazane.

*Izvor:* Rezultati izbora 2016, Državno izborno povjerenstvo Republike Hrvatske; izračun autora (podrobnije tablice izračuna pohranjene su u uredništvu časopisa).

Usporedbom sa stvarnom raspodjelom mandata pojedinima izbornim listama, uočljivo je da u simuliranoj varijanti 1. postoji razlika jer jedan mandat Mosta prelazi listi Narodne koalicije. No kako postoji i "zakonita" simulirana varijanta 2. koja se u dodijeljenom broju mandata strankama ne razlikuje od stvarne situacije, mora se odbaciti hipoteza da je razlika u mandatnom rezultatu nastala kao posljedica "nezakonito" velikog broja birača u X. izbornoj jedinici. Slučaj X. izborne jedinice – koja se geografski nalazi na samom kraju Hrvatske, jedina je izborna jedinica koja graniči samo s još jednom izbornom jedinicom (IX), a grad Split je prema broju birača najveća jedinica lokalne samouprave u toj izbornoj jedinici – dopušta mnogo manji broj prihvatljivih simuliranih varijanti nego

što bi ih bilo u izbornim jedinicama koje graniče s više drugih izbornih jedinica. Ako se u tome ekstremnom slučaju pojavio "identičan rezultat", onda se može pretpostaviti da bi se identični rezultati u drugim izbornim jedinicama pojavljivali znatno češće, a time se povećava i vjerojatnost da se "poklopi" simulirana konstelacija u kojoj sve izborne jedinice daju rezultate identične stvarnim.

Da bi se neki problem znanstveno ili stručno istraživao, nije dovoljno da bude samo zanimljiv i teorijski ili društveno relevantan. Istodobno, postoje i troškovi istraživanja, i to ne ponajprije novčani, organizacijski i radni troškovi, premda se i oni računaju. Prethodna *cost-benefit* analiza kompleksnosti istraživačke strategije ili provedbe, metodoloških ograda koje istraživanje nužno podrazumijeva

te, povezano s time, razine pouzdanosti i uvjerljivosti na taj način proizvedenih rezultata, kao i ideja o izvjesnosti krajnjeg zaključka (potreba za istraživanjem opada kako izvjesnost raste), mogu odvratiti istraživače od istraživanja pojedinih problema.

Svojim Izvješćem Ustavni sud učinio je vrlo vjerojatnim da izbori u Hrvatskoj nikad neće biti proglašeni neustavnima, bez obzira na razinu nejednakosti broja birača u izbornim jedinicama. Pretvarajući ustavnopravno u znanstveno-istraživačko pitanje o tome utječe li podjela na izborne jedinice na rezultat izbora, Ustavni sud zapravo je svaki odgovor učinio slabo mogućim te time, prema vlastitom kriteriju, i potkopao mogućnost procjene ustavnosti izbora. O tome svjedoči i činjenica da je sam Ustavni sud, nakon donošenja Izvješća 2010, tri puta potvrdio ustavnost i zakonitost parlamentarnih izbora tako što je službeno "ovjerio" valjanost njihovih rezultata. Pritom nije ni poduzeo ni zahtijevao istraživanje koje je u Izvješću skicirao kao pretpostavku ocjene ustavnosti izbora. Da stvar bude gora, riječ je o trima posljednjim izbornim ciklusima u kojima su izborne jedinice, kao što se vidi iz tablice 1, odstupale najviše do tada, više nego u izborima 2007. na temelju kojih je Ustavni sud napisao Izvješće. U sljedećem odjeljku prikazujem alternativnu simulacijsku analizu kao mogući odgovor na pitanje o utjecaju nejednakosti biračkog glasa na rezultate izbora u Hrvatskoj.

### **Koliko nejednakost biračkog glasa utječe na izborni rezultat?**

U prethodnom dijelu teksta, a na temelju nalogu Ustavnog suda, razmatrani su nejednak broj birača u izbornim jedinicama i načini ispitivanja utjecaja postojeće podjele zemlje na izborne jedinice na rezultate izbora. No podjela na izborne jedinice i načelno nastojanje da

se njome postigne približno jednak odnos između broja mandata i broja birača u svim izbornim jedinicama tehnički su aspekti izbora i nemaju inherentnu vrijednost, osim matematičke. Štoviše, u pojedinim tipovima predstavništva, kao što je paritetno predstavništvo koje je često u izborima za druge domove parlamenata, ali i za mnoga druga predstavnička tijela u politici i izvan nje, nitko i ne pomišlja ozbiljno dovoditi u pitanje činjenicu da različit broj birača bira jednak broj predstavnika. Od 1993. do 2001. izbori za Županijski dom Hrvatskog sabora temeljili su se upravo na takvoj nejednakosti: u svakoj se županiji kao posebnoj izornoj jedinici za to tijelo, neovisno o golemim razlikama u broju birača u njima, biralo troje zastupnika. Drugim riječima, ravnomjerna podjela na izborne jedinice važna je samo ako joj se izvanjski pridaje značenje koje se zasniva na višim vrijednostima i načelima stvarne ravnopravnosti birača.

Stoga u ovom dijelu testiram hipotezu o učincima podjele na izborne jedinice na izborni rezultat na drugoj razini te pitanje utječe li nejednakost biračkog glasa na rezultate izbora. Ili, vrlo operativno, bi li rezultati izbora u Hrvatskoj bili jednaki kakvi su bili da svaki birač u svakoj izornoj jedinici bira približno jednak broj zastupnika? Iz pozicije istraživačke strategije, riječ je o vrlo jednostavnom obratu: dok su u prethodnoj analizi držana konstantnima pravila iz Zakona o izborima, a simulacijski se mijenjao Zakon o izbornim jedinicama, sada se simulaciju provodi tako da se postojeća podjela na izborne jedinice drži konstantnom, a mijenja se samo jedan element Zakona o izboru zastupnika – broj zastupnika u svakoj izornoj jedinici. To se radi tako da se broj zastupnika ostavi varijabilnim i ovisnim o broju birača u izornoj jedinici. Time je provedba simulacijskoga istraživačkog

zadatka dobrobrano pojednostavnjena, pri čemu se ne smije smetnuti s uma da je promijenjen i istraživački zadatak. Više se ne pita o utjecaju podjele na izborne jedinice, nego o utjecaju nejednakosti biračkog glasa na rezultate izbora.

Dakako, i taj istraživački dizajn ima pitanja na koja treba prethodno odgovoriti. Prvo, riječ je o preciziranju načina na koji će se broj zastupnika odrediti u odnosu prema broju birača u svakoj izbornoj jedinici u simuliranoj situaciji.<sup>13</sup> Obično se u raspodjeli mandata među izbornim jedinicama koristi isti skup metoda koji se primjenjuje i u preračunavanju glasova u mandate i raspodjeli mandata izbornim listama. Zbog jednostavnosti i intuitivnosti, ali i zbog visokog indeksa razmjernosti (Kasapović 2003: 126), odabrao sam Hareovu kvotu u prvome i metodu najvećeg ostatka u drugom koraku. Ta metoda – primijenjena u specifičnoj funkciji raspodjele mandata među izbornim jedinicama u Hrvatskoj – podrazumijeva da se ukupan broj registriranih birača u deset općih izbornih jedinica najprije podijeli s ukupnim brojem zastupnika koji se biraju u njima (140). Tako se dobiva Hareova kvota ili jednostavan izborni broj. Potom se broj registriranih birača u svakoj izbornoj jedinici podijeli dobivenom kvotom, a cijeli broj u rezultatu predstavlja broj mandata koji dobiva pojedina izborna jedinica. Kako je malo vjerojatno da se svih 140 mandata mogu podijeliti u prvom koraku, u drugom se koraku neraspodijeljeni mandati dodjeljuju izbornim jedinicama s najvećim decimalnim ostatkom u rezultatu koji je dobiven u prvom koraku (Kasapović 2003: 106-107). Odabir metode za podjelu mandata među izbornim jedinicama treba smatrati arbitrarnim dijelom

<sup>13</sup> Ostavljam postrance pitanje o tome treba li osnova izračuna biti broj birača ili broj stanovnika, jer sam i u dosadašnjim analizama i interpretacijama koristio isključivo broj birača u popisu birača.

simulacijskog dizajna – jednako tako mogao sam se odlučiti za neku drugu metodu – ali to omogućuje usporedbu njezine razmjernosti u simuliranoj situaciji s razmjernošću postojeće podjele na izborne jedinice.<sup>14</sup>

Drugo pitanje odnosi se na preciznu operacionalizaciju ovisnog koncepta "izborni rezultat". Izborni se rezultat može definirati na različite načine: kao glasovni i mandatni rezultat, u apsolutnima i relativnim odnosima, na razini izborne jedinice i na razini cijele države. Zbog prirode analize, isključivo govorim o mandatnim rezultatima izbornih lista na razinama izbornih jedinice, a koji su prikazani isključivo kao apsolutne mandatne razlike između stvarne i simulirane situacije. Osim toga, mandati u kojima se očitavaju razlike imaju i personalnu razinu, pa je razlika u tome je li izabran "Ante ili Mate" također razlika u rezultatu izbora. Ostale operacionalizacije izbornog rezultata izvedene su agregiranjem nalaza temeljne razine. Zbog poništavanja učinaka na nižim razinama, riječ je o preostalim razlikama u stvarnoj i simuliranoj stranačkoj raspodjeli mandata na razini cijelog parlamenta. Naposljetku, izborni rezultat operacionalizira se i na razini formiranja vlada pa se moguće razlike interpretiraju i s obzirom na to jesu li donijele bitne promjene u stvarnim izgledima pojedinih stranka da formiraju vladu.

Prvi korak u simulaciji čini podjela mandata među postojećima izbornim jedinicama na temelju broja registriranih birača u svakoj izbornoj jedinici svake godine, prema podacima Državnoga izbornog povjerenstva, primje-

<sup>14</sup> Zbog vrste simulacije, u simuliranoj situaciji više neće biti važna odredba Zakona o izborima zastupnika o kriteriju razlikovanja izbornih jedinica od +/-5 posto. Ipak, on se može zadržati kao izvanjski kriterij usporedbe stvarnoga i simuliranog odstupanja.



**Tablica 3.** Raspodjela mandata među izbornim jedinicama prema Hareovoj kvoti i metodi najvećega ostatka, 2000-2016. (simulacija)

Izborna jedinica	2000.	2003.	2007.	2011.	2015.	2016.
I.	14	14	13	13	13	13
II.	15	15	15	15	15	15
III.	14	14	13	13	14	14
IV.	13	12	12	12	12	12
V.	14	14	14	14	13	13
VI.	13	13	13	13	13	12
VII.	14	14	15	15	15	15
VIII.	14	14	14	14	14	14
IX.	14	15	16	16	16	16
X.	15	15	15	15	15	16
Prosjek	1,64	2,04	1,83	1,51	1,76	1,83
Raspon	5,90	6,40	5,75	6,92	6,73	7,32

*Napomene:* vrijednosti iznad crte odnose se na broj mandata, a vrijednosti ispod crte izražavaju postotke. Prosjek – prosjek postotnih odstupanja (apsolutne vrijednosti) u odnosu između broja birača i broja zastupnika u svima izbornim jedinicama od ukupnoga prosječnog odnosa između broja birača i broj zastupnika u Hrvatskoj za tu godinu. Raspon – raspon između maksimalnoga negativnog i maksimalnoga pozitivnog odstupanja u svakoj godini.

*Izvor:* Rezultati izbora 2000-2016, Državno izborno povjerenstvo Republike Hrvatske; izračun autora (podrobnije tablice izračuna pohranjene su u uredništvu časopisa).

nom Hareove kvote u prvome i metode najvećeg ostatka u drugom koraku (tablica 3).

Razmjerna raspodjela mandata među izbornim jedinicama očekivano je dovela do variranja broja mandata u izbornim jedinicama u rasponu od dva (2000) preko tri (2003) do četiri mandata (2007). Sama ta činjenica najbolja je valorizacija aktualne podjele na izborne jedinice i njezinih učinaka na jednakost biračkog prava. Sve izborne jedinice koje u tablici 1. izlaze izvan zakonskog raspona od  $\pm 5$  posto u simuliranoj su situaciji dobile ili izgubile mandat ili dva, ovisno o veličini i pravcu odstupanja. To se dogodilo i u tri slučaja izbornih jedinica koje su odstupale manje od  $\pm 5$  posto

od prosječne izborne jedinice: II. izborna jedinica dobila je 2000. i 2007. petnaesti mandat, jer je u oba navrata bila brojnija od prosječne izborne jedinice za te godine za 4,49 posto, a III. izborna jedinica izgubila je 2007. mandat, jer je bila manja 4,31 posto (nije prikazano).

Premda i u simuliranoj situaciji postoje odstupanja – u ovome slučaju to su odstupanja od prosječnog odnosa između broja birača i broja zastupnika budući da, osim pukim slučajem, nije moguće savršeno razmjerno raspodijeliti mandate ni među strankama niti među izbornim jedinicama – ona su višestruko manja nego u stvarnoj situaciji. Parametri *prosijek* i *raspon* iz tablica 1. i 3. matematički su posve usporedivi.

Dok se u stvarnoj situaciji prosječno odstupanje kretalo od 3,6 (2000) do 8,08 posto (2016), u simuliranoj situaciji prosječno se odstupanje za sve izborne jedinice u jednoj godini kreće od 1,51 (2011) do 2,04 posto (2003). Slično se može utvrditi i za raspon odstupanja. Dok je u stvarnoj podjeli na izborne jedinice taj raspon u posljednjim godinama dosegao razinu od 27 posto, u simuliranoj situaciji najveći je bio 2016, ali je iznosio samo 7,32 posto. Najveća razlika u težini glasa u simuliranoj situaciji još uvijek je manja od maksimalnoga, zakonski predviđenog raspona od deset posto. Uvid po izbornim jedinicama u simuliranoj situaciji, koji nije prikazan, otkriva da nijedna izborna jedinica nijedne godine ne prelazi  $\pm 5$  posto razlike u težini biračkog glasa. Rekordi su – 4,32 posto u V. izornoj jedinici 2011. i 4,81 posto u VI. izornoj jedinici 2016. Na temelju šest izbornih ciklusa s "uzorkom" od šezdeset izbornih jedinica može se pretpostaviti da bi podjela mandata prema Hareovoj kvoti i metodi najvećeg ostatka vjerojatno uvijek i nehotice zadovoljavala hrvatski zakonski uvjet. Također, iz tablice 3. vidljivo je da simulirana raspodjela nema tendenciju povećanja odstupanja tijekom vremena. Drugim riječima, potpuno se neutraliziraju demografske i druge promjene što proizlaze iz veličina biračkih tijela u izbornim jedinicama.

Ono što je bilo vidljivo iz tablice 1, postaje i na intuitivniji način jasnim u tablici 3: aktualna podjela na izborne jedinice sustavno favorizira birače jednih na račun birača drugih izbornih jedinica. Tako su birači I, IV. i VI. jedinice tijekom većine promatranog razdoblja bili zastupnički nadpredstavljani, dok su birači II, VII, IX. i X. izborne jedinice većinu vremena bili mandatno podpredstavljani. Nerazmjerna politička zastupljenost ima i jasan regionalni karakter, a najočitija je u slučajevima

Dalmacije i Slavonije. Dok je Dalmacija, koja je okvirno smještena u IX. i X. jedinicu, bila stalno podpredstavljena, u novije vrijeme čak za četiri mandata, Slavonija, koja je smještena u IV. i V. jedinicu, stalno je bila nadpredstavljena, a trenutačno u Saboru ima tri zastupnika više nego što bi ih imala da je raspodjela mandata razmjernija.

Drugi korak u simulaciji čini testiranje hipoteze prema kojoj različita glasovna težina mandata u pojedinima izbornim jedinicama utječe na konačne rezultate izbora.<sup>15</sup> To činim tako što broj mandata u svakoj izornoj jedinici simulirane situacije raspodijelim na temelju stvarnih glasova koje su liste dobile u izborima, primjenjujući jednaku metodu preračunavanja, D'Hondtovu metodu, koja se koristi i u stvarnim izborima. Zbog jednostavnosti i preglednosti, u tablici 4. prikazane su samo razlike u stvarnoj i simuliranoj raspodjeli mandata u izbornim listama.

Može se ustvrditi da razlike između simulirane i stvarne raspodjele mandata nedvojbeno postoje. Nekome se one mogu činiti velikima, a nekome malima. Kako god bilo, simulacijom se dobio vrlo

<sup>15</sup> Kritički raspoložen čitatelj može odmah primijetiti da različit raspored mandata u izbornim jedinicama nužno vodi i do različitih izbornih rezultata, makar na razini izborne jedinice, i pozvati se na moj argument iznesen u razmatranju prvog tipa simulacije o izvjesnosti nalaza. No, dok izvjesnost nalaza u prvom primjeru proizlazi isključivo iz metodoloških premisa (zaključivanja o tome što je prihvatljiv dokaz hipoteze), ovdje je izvjesnost krajnjih nalaza izravan proizvod empirijskog stanja, to jest činjenice da su stvarna odstupanja među izbornim jedinicama znatna. U prvom slučaju postoji izvjesnost da se neće uspjeti dokazati ono što je bjelodano, dok se ovdje ono što je bjelodano pokazuje odmah. U svakom slučaju, nastavak analize otkriva koliki je utjecaj nerazmjerne podjele mandata u izbornim jedinicama na izborni rezultat, a to unutar prve simulacije nije bilo moguće izmjeriti.

mjerljiv učinak neravnomjerne raspodjele mandata među izbornim jedinicama na izborni rezultat, koji se s vremenom povećao od četiri (2000) do dvanaest zastupnika (2016) koji bi dobili, odnosno izgubili mandat da broj mandata u izbornim jedinicama odgovara broju birača. U izborima 2016. učinak je bio tri puta veći nego u prvim izborima 2000. i predstavljao je 8,57 posto ukupnog broja mjesta u parlamentu (140) koja su podijeljena u tim jedinicama.

Prijelaz na analizu razlika u stranačkoj raspodjeli mandata i kadrovskom rasporedu između stvarne i simulirane situacije, koje su prikazane u tablici 4, zahtijeva važnu metodološku napomenu. Sve su se dosad razlike između stvarne i simulirane situacije mogle slobodno interpretirati kao isključivi učinci neravnomjerne podjele mandata među izbornim jedinicama ili nejednake težine biračkog glasa u stvarnoj situaciji. Štoviše, moglo se tvrditi da je aktualna podjela na izborne jedinice s jednakim brojem mandata (14) i velikim odstupanjima u broju birača jedini i isključivi uzrok tih razlika. Međutim, razlike u stranačkoj raspodjeli i konkretnim zastupnicima ili kandidatima ne mogu se smatrati samo posljedicom razmjernije podjele mandata među izbornim jedinicama. Riječ je o lancu povezanih mehaničkih (ili matematičkih) učinaka, od kojih svaki proizvodi vlastiti dodatan neovisni utjecaj, a pojavljuje se i interakcija više elemenata. Dakle, da bi se u simuliranoj situaciji proizvele izborne jedinice koje su veličinom ili brojem birača koji se biraju u njima razmjernije broju birača koji u njima prebivaju, odlučio sam se za simulaciju s izbornim jedinicama različite veličine. No i samo mijenjanje veličine izborne jedinice ima vlastiti neovisan učinak na raspodjelu mandata strankama.<sup>16</sup> Nadalje, metoda preraču-

navanja glasova u mandate također djeluje u interakciji s promjenom veličine izborne jedinice. Istina, u simuliranoj raspodjeli mandata koristio sam istu, D'Hondtovu, metodu koja je korištena i u stvarnoj raspodjeli (načelo *ceterus paribus*), ali učinci te metode razlikuju se od učinaka neke druge metode preračunavanja ako se promijeni veličina izbornih jedinica.<sup>17</sup> Da zaključim, postojanje nužnih mehaničkih interakcija, učinci kojih se ne mogu izolirati i kontrolirati u simuliranoj situaciji, zapreka je tome da se ustvrdi kako su kadrovske i stranačke promjene izbornih rezultata iz tablice 4. isključiv učinak razmjernijih izbornih jedinica. No još se uvijek može tvrditi da bi razmjernije izborne jedinice uzrokovale drukčija djelovanja drugih elemenata izbornog sustava, a da bi sve zajedno proizvelo drukčiji izborni rezultat u jednakima ostalim institucionalnim uvjetima. Drugim riječima, da su se stvarni izbori proveli prema simuliranoj podjeli mandata među izbornim jedinicama, rezultati bi bili točno onakvi kakvi su prikazani u tablici 4.

Imajući to na umu, očito je da razlike u promatranom razdoblju utječu na većinu relevantnih stranaka i lista. Izostavljen je samo Istarski demokratski sabor

jedinicama dodijeljeno 13 umjesto 14 mandata, to bi promijenilo izborni rezultat u smislu stranačke raspodjele, premda se razmjernost odnosa između broja birača i broja mandata među izbornim jedinicama ne bi nimalo promijenila. Sva promjena izbornog rezultata bila bi posljedica promjene veličine izbornih jedinica.

<sup>17</sup> Primjerice, V. izborna jedinica u simuliranoj je situaciji pala 2016. s 14 na 13 mandata (tablica 3). Pod pretpostavkom da se mandati raspodjeljuju strankama D'Hondtovom metodom u stvarnoj i simuliranoj situaciji, simulirana situacija oduzima jedan mandat listi Živog zida i zastupniku s te liste Ivici Mišiću (tablica 4). No da se primjenjuju Hareova kvota i metoda najvećeg ostatka, mandat u simuliranoj situaciji u V. izornoj jedinici 2016. izgubili bi HDZ i zastupnik Mladen Karlič.

<sup>16</sup> To je najjednostavnije pokazati sljedećim primjerom: da je svima aktualnim izbornim

**Tablica 4.** Razlike u rezultatima izbora između stvarne i simulirane podjele mandata listama u izbornim jedinicama, 2000-2016.

Izborne jedinice	2000.		2003.		2007.		2011.		2015.		2016.	
	+	-	+	-	+	-	+	-	+	-	+	-
I.												
II.	SDP		HSS		HDZ		SDP		Željko Šemper (SDP)		Gordana Sobol (SDP)	
III.												
IV.		Dragutin Vukusić (SDP)		Josip Đakić (HDZ)		Ivica Buconjić (HDZ)		Tomislav Žagar (SDP) Ivan Drmić (HDSSB)		Damir Tomić (SDP) Vladimir Šišlajić (HDSSB)		Irena Petrijevanin Vuksanović (HDZ) Danir Tomić (SDP)
V.												
VI.		Ivan Šuker (HDZ)		Ljubo Jurčić (SDP)		Goran Beus Richembergh (HNS)		Šime Lučin (SDP)		Ivica Mišić (Most)		Ivica Mišić (ŽZ)
VII.					SDP		HDZ		Ljubo Jurčić (BM 365)		Ivan Račan (SDP)	
VIII.												
IX.			SDP		HDZ, SDP		HDZ, SDP		Hrvoje Žekanović (HDZ) Franko Vidović (SDP)		Božidar Longin (HDZ) Ivan Šipić (HDZ)	
X.		HSS			HDZ		HDZ		Davor Penić (SDP)		Mato Franković (HDZ) Davor Penić (SDP)	
Ukupno zastupnika	4			6		10		10		10		12
Net-učinak na razini države	HSS (1)	HDZ (1)	HSS (1)	HSU (1)	HDZ (1)	HNS (1)	HDZ (1)	HDSSB (1)	HDZ (1) SDP (1)	HDSSB (1) Most (1)	HDZ (1) SDP (1)	ŽZ (2)

*Napomene:* oznake + i - označuju dobiti i gubitke u simuliranoj situaciji u odnosu prema stvarnim rezultatima. Navedene su stranke u izbornim jedinicama koje bi u simuliranoj situaciji dobile (+) odnosno izgubile mandate (-) u odnosu prema stvarnim rezultatima, kao i njihovi kandidati koji u simuliranoj situaciji ne bi bili izabrani zastupnici (-), a za 2015. i 2016. i kandidati koji bi u simuliranoj situaciji osvojili mandat (+). Navedene su stranke predlagatelj kandidatskih lista, samostalno ili u koaliciji, te navedeni kandidati nisu nužno bili članovi te stranke.

*Izvor:* Rezultati izbora 2000-2016. Državno izborno povjerenstvo Republike Hrvatske; izračun autora (podrobne tablice izračuna pohranjene su u uredništvu časopisa)

(IDS) koji se natječe isključivo u VIII. izbornoj jedinici – jednoj izbornoj jedinici koja je tijekom cijelog razdoblja ostala unutar zakonski propisanog okvira i imala uistinu minimalna odstupanja. Najveće stranke, Hrvatska demokratska zajednica (HDZ) i Socijaldemokratska partija (SDP), najviše su bile pogođene nerazmjernom raspodjelom mandata među izbornim jedinicama, bilo pozitivno bilo negativno. U cijelom razdoblju simulacija je drukčije rasporedila ukupno 52 mandata: 22 mandata otpadaju na liste SDP-a, a 19 na liste HDZ-a, pri čemu je HDZ u cjelokupnom razdoblju aktualnom podjelom na izborne jedinice bio zaknut za tri, a SDP za dva mandata. Sve ostale stranke doživjele su promjene za jedan ili dva mandata. Moglo bi se reći da je problem nerazmjernih izbornih jedinica u Hrvatskoj, gledano iz perspektive stranaka i njihovih kandidata, uglavnom problem dviju najvećih stranaka. Pritom su dobici odnosno gubici sustavno bili raspoređeni u istima izbornim jedinicama i regijama. Devet od jedanaest zaknutih kandidata HDZ-a potjecalo je iz IX. i X. izborne jedinice, dok su posebno bili favorizirani kandidati SDP-a u I. i IV. izbornoj jedinici na račun kandidata II. i IX. izborne jedinice.

Isključiva je svrha navođenja imena kandidata u tablici da upozori na to kako rezultati izbora imaju i osobnu, a ne samo stranačku dimenziju. No osobni učinci samo su izvedenica učinaka na stranačku raspodjelu mandata, čak i od 2015. kada je uvedeno preferencijsko glasovanje. Riječ je o kandidatima koji su se na listama obično nalazili oko granice sigurnih mjesta (*safe seats*) pa su, ovisno o učinku, u simuliranoj situaciji dobili ili izgubili mandat. Pritom treba imati u vidu prethodnu raspravu o (ne)mogućnosti kontrole "ponašajnih" varijabla. Nejednak raspored mandata po izbornim jedinicama nužno bi pro-

mijenio i odluke stranaka u sastavljanju kandidatskih lista. Suvišno je, dakako, isticati da rezultati simulacije nipošto ne mogu biti temelj za pravno dovođenje u pitanje statusa izabranog zastupnika.

Ako se s osobne razine i razine izbornih jedinica pomakne na razinu parlamenta, vidljivo je da su učinci nerazmjernih izbornih jedinica na stranački sastav parlamenta bili minimalni. Nalaz je posve razumljiv, budući da se niz stranačkih promjena različitog predznaka u izbornim jedinicama agregiranjem rezultata na prosto poništava. Tako je do 2011. samo jedan mandat po izborima promijenio stranačkog "vlasnika", a u posljednjim dvama ciklusima izbora to se dogodilo s dva mandata. Osim prvih dvaju izbornih ciklusa, u ostalim ciklusima pokazala se zanimljiva pravilnost: agregatno su redovito gubile dvije najveće stranke, najprije HDZ, a potom SDP, dok srednje i male stranke redovito bolje prolazile u aktualnoj podjeli na izborne jedinice. To se odnosi na Hrvatsku stranku umirovljenika (HSU), Hrvatsku narodnu stranku (HNS), Hrvatsku demokratsku stranku Slavonije i Baranje (HDSSB), Most i posebno Živi zid koji je dobio dva mandata više u izborima 2016. Ako se zna da se u simuliranoj situaciji gube mandati koji se D'Hondtovom metodom u izbornoj jedinici raspoređuju posljednji, taj nalaz baca posve novo svjetlo na javno vrlo proširenu tezu prema kojoj su manje stranke zaknute primjenom D'Hondtove metode preračunavanja glasova u mandate. Premda je točno da se D'Hondtovom metodom posljednji mandat češće dodjeljuje većoj nego manjoj stranci, iz ovih je nalaza očito da manje stranke ipak sudjeluju u dodjeli posljednjeg mandata ili čak posljednja dva mandata. Simulacija je SDP-u oduzela deset, a HDZ-u osam mandata, dok je svima ostalim strankama oduzeto ukupno osam mandata. Istodobno, dok su HDZ i SDP gubitke nadoknadili u drugima izbornim jedinicama,



simulacija je manjim strankama dodijelila ukupno tri mandata.

Ako se izborni rezultat definira kao odgovor na pitanje tko sastavlja vladu, onda nije bilo nikakvih učinaka nerazmjerne podjele na izborne jedinice na formiranje vlada. Naime, razlike između stvarne i simulirane stranačke raspodjele mandata na razini parlamenta sugeriraju da ne bi bilo nikakvih razlika glede stranaka koje su i inače davale premijere, a jedan mandat više ili manje ne bi ništa bitno promijenio ni u matematičkome koalicijskom potencijalu ostalih stranaka. Čak i u najnapetijoj okolnostima sastavljanja vlade, kakve su bile poslije izbora 2015, jednakost biračkog glasa ne bi nikome posebno pomogla. Riječju, nema naznaka da je dosadašnja neravnomjerna podjela na izborne jedinice utjecala na formiranje vlada u Hrvatskoj.

Zaključno se može ustvrditi kako učinci nerazmjerne podjele na izborne jedinice na ishod izbora nisu mali, posebice kada je riječ o broju mandata koji bi promijenili "vlasnike" u jednome izbornom ciklusu, kao i da ti učinci s vremenom rastu. Utjecaj je znatno veći na osobni sastav parlamenta, neznatan kada je riječ o stranačkom sustavu, a nepostojeći kad su posrijedi pravo i mogućnost formiranja vlade.

## **Zaključak**

Ono što se u politološkoj i ustavnopravnoj literaturi naziva prikrivenom nejednakošću biračkog prava, u Hrvatskoj je odavno javno utvrđena i, po svemu sudeći, prihvaćena činjenica. U ovome tekstu potvrđeno je da nejednakost biračkog prava, koja izlazi izvan zakonski propisanih okvira, postoji od početka primjene razmjernoga izbornog sustava u Hrvatskoj 2000. Tijekom vremena ona se povećavala, kako u veličini odstupanja tako i u broju odstupajućih izbornih jedinica. Osim nejednake težine svakoga

pojedinačnog glasa u izborima, sustavno odstupanje istih jedinica u istom pravcu pokazuje jasan regionalni obrazac. Stoga se može govoriti i o regionalnoj nejednakosti u političkom predstavništvu, što je posebno izraženo u Dalmaciji, koja je sustavno bila podpredstavljena, i u Slavoniji, koja je sustavno bila nadpredstavljena u hrvatskom parlamentu. Regionalna nejednakost pogađa HDZ i SDP kao dvije najveće stranke. Nalazi, naime, sugeriraju da bi upravo te dvije stranke, "stranke vlasti", trebale biti zainteresiranije za promjenu postojeće podjele na izborne jedinice od manjih stranaka. Stoga je još neshvatljivije zašto podjela na izborne jedinice nije promijenjena ni nakon osam godina od Izvješća Ustavnog suda.

U ovome radu vrlo sam ozbiljno pristupio stavu Ustavnog suda da nejednakost biračkoga prava, u obliku postojanja evidentnih nezakonitosti u hrvatskim izborima, sama po sebi ne čini izbore neustavnima, nego da je potrebno pret hodno dokazati da su te nezakonitosti utjecale na rezultat izbora. U tom smislu, ustavnopravnom pitanju pristupa se kao pitanju politološke istraživačke metodologije i razmatraju se načini na koje bi se moglo odgovoriti na zagonetku Ustavnog suda kojim bi se, osiguravajući nužne metodološke uvjete za izvođenje validnih zaključaka, znanstveno utvrdili i izmjerili učinci nejednakosti biračkog prava na rezultate hrvatskih parlamentarnih izbora od 2000. do 2016. Razmatrajući sve probleme i ograničenja metodološkog naputka što ga je skicirao sam Ustavni sud, opredijelio sam se za alternativnu istraživačku strategiju. Alternativna simulacija rezultata izbora nedvojbeno je utvrdila i izmjerila te utjecaje. U ukupno 52 slučaja izabranih zastupnika u svim izborima od 2000. do 2016. razmjernija podjela mandata među izbornim jedinicama, koja zadovoljava i hrvatski zakonski "standard",

proizvela bi različite rezultate. Samo u posljednjim izborima 2016. riječ je o čak dvanaest mjesta u hrvatskom parlamentu koja bi pripala drugim zastupnicima i strankama od onih kojima su pripala u stvarnim izborima. Simulacijom su, također, identificirani konkretni kandidati i stranačke liste koji bi bili pogođeni. Premda ne tvrdim da je riječ isključivo o učinku nerazmjerne podjele na izborne jedinice, pokazuje se kako ta podjela uzrokuje mehanizam koji u jednakima početnim uvjetima "proizvodi" različite ishode izbora. Analiza je, također, pokazala da uzročni učinak nerazmjerne podjele na izborne jedinice neznatno utječe na stranačku strukturu parlamenta, kao i da uopće ne utječe na izgled pojedinih stranaka da sastave vladu.

Premda sam se u radu nastojao držati podalje od ustavnopravnih interpretacija problema – zanimljivije mi je bilo iskušati granice do kojih znanstvena politološka analiza može odgovoriti na praktične ustavnopravne probleme – ipak se postavlja temeljno pitanje: može li Ustavni sud rezultate takve analize prihvatiti kao traženi dokaz u ustavnom sudovanju? Mislim da može. To što je u ovoj analizi korištena drukčija istraživačka strategija od one koju je Ustavni sud skicirao u svom Izvješću nema presudnu pravnu važnost. Naime, i sam je Ustavni sud u dosadašnjim postupcima kojima je ocjenjivao ustavnost višekratno ustvrdio da ne postoji hijerarhijska pravna nadređenost jednoga zakona (Zakona o izborima zastupnika) drugome (Zakonu o izbornim jedinicama), pa prema tome nema ni osnove

za propitivanje ustavnosti i zakonitosti izbora.<sup>18</sup> Ako je tako, onda nije pravno jasno zašto se u skiciranju metodologije dokazivanja utjecaja nejednake težine biračkog glasa na izborni rezultat Ustavni sud usredotočio samo na nužnost metodološkog manipuliranja Zakonom o izbornim jedinicama. Ponuđena alternativna simulacija u dokazivanju načelno iste hipoteze manipulira s jednim elementom drugoga, pravno potpuno ravnopravnog Zakona o izborima za zastupnike. Hipoteza, doduše, ne istražuje utjecaj nerazmjerne podjele na izborne jedinice na izborni rezultat, nego izravno mjeri utjecaj nejednakosti biračkog prava na rezultat izbora. Riječ je o istom konceptu koji je operacionaliziran na drugim razinama. Razmjerna podjela na izborne jedinice samo je institucionalni oblik kojim se osigurava stvarna jednakost biračkog prava. I to joj je jedina svrha. U protivnom, metodološki naputak Ustavnog suda, kako zbog problema izvođenja takva istraživačkog zahvata tako i zbog logike temeljnog argumenta, pokazuje se samo kao izlika Sudu da ne preuzme odgovornost za donošenje odluke.

<sup>18</sup> "U svom Rješenju Ustavni će sud konstatirati da nije nadležan za odlučivanje. Naime, prema članku 128. Ustava RH Ustavni sud odlučuje o suglasnosti zakona s Ustavom, a člankom 55. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu propisano je da će Ustavni sud ukinuti zakon ili pojedine njegove odredbe ako utvrdi da nije suglasan s Ustavom. Iz navedenih odredaba slijedi da Ustavni sud nije nadležan ocjenjivati međusobnu usklađenost zakona, odnosno propisa iste pravne snage, a takvo stajalište Ustavni je sud višekratno iznio i prije" (Podolnjak 2011: 5).

## Literatura / Bibliography

- Axelrod, Robert. 1997. Advancing the Art of Simulation in the Social Sciences: Obtaining, Analyzing and Sharing Results of Computer Models. *Complexity*. (3) 2: 16-22.
- Blažević, Maja. 2012. Arsen Bauk: Sadašnja podjela izbornih jedinica nije logična. *24 sata*. <https://www.24sata.hr/news/arsen-bauk-otkriva-hoceli-se-mijenjati-broj-izbornih-jedinica-266332> (pristupljeno 19. prosinca 2018).
- Božić, Nataša, Barilar, Suzana. 2007. Izbori nezakoniti zbog razlike u broju birača. *Jutarnji list*. <https://www.jutarnji.hr/arhiva/izbori-nezakoniti-zbog-razlike-u-broju-biraca/3857289/> (pristupljeno 27. studenoga 2018).
- Druckman, James N., Green, Donald P., Kuklinski, James H., Lupia Arthur. 2006. The Growth and Development of Experimental Research in Political Science. *American Political Science Review*. (100) 4: 627-635.
- GONG. 2014. *Novo izorno zakonodavstvo: analize i preporuke GONG-a*. Zagreb: GONG. [https://www.gong.hr/media/uploads/gong\\_novo\\_izorno\\_zakonodavstvo\\_z\\_web.pdf](https://www.gong.hr/media/uploads/gong_novo_izorno_zakonodavstvo_z_web.pdf) (pristupljeno 27. studenoga 2018).
- Elster, Jon. 2000. *Uvod u društvene znanosti: matice i vijci za objašnjenje složenih društvenih pojava*. Zagreb: Jesenski i Turk i Hrvatsko sociološko društvo.
- Kasapović, Mirjana. 2001. Priznaje li hrvatsko izorno zakonodavstvo doista D'Hondtovu metodu? *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*. (51) 587-598.
- Kasapović, Mirjana. 2003. *Izborni leksikon*. Zagreb: Politička kultura.
- Kasapović, Mirjana. 2017. Jesu li izborni sustavi sredstva dramatična utjecaja na sudbine zemalja? *Političke analize*. (8) 32: 17-21.
- McDermott, Rose. 2002. Experimental Methods in Political Science. *Annual Review of Political Science*. 5: 31-61.
- Palić, Mato. 2012. Učinci primjene razmjernog izbornog sustava u Republici Hrvatskoj. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*. (49) 1: 49-58.
- Petričić, Darko. 2017. *Nelegalni izbori nelegitimna vlast: analiza izbornih prijevara od 1990. do danas*. Zagreb: Vlastita naklada.
- Podolnjak, Robert. 2011. Ustavni sud, izborne jedinice za izbor zastupnika u Hrvatski sabor i načelo jednakosti biračkog prava. *Informator*. 5934: 5-6.
- Podolnjak, Robert. 2013. Suvremeni hrvatski izborni inženjering kao sofisticirani oblik izborne manipulacije. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*. (63) 1: 155-187.
- Sabo, Kristian, Scitovski, Rudolf, Taler, Petar. 2012. Ravnomjerna raspodjela broja birača po izbornim jedinicama temeljem matematičkog modela. *Hrvatska i komparativna javna uprava*. (12) 1: 229-249.
- Toma, Ivanka. 2011. Objavljujemo detaljnu kartu novih izbornih jedinica! *Večernji list*. <https://www.vecernji.hr/vijesti/objavljujemo-detaljnu-kartu-novih-izbornih-jedinica-274274> (pristupljeno 19. prosinca 2018).
- Tetlock, Philip E., Belkin, Aaron. 1996. *Counterfactual Thought Experiments in World Politics: Logical, Methodological and Psychological Perspectives*. New Jersey: Princeton University Press.
- USUD. 2010. Izvješće o nejednakoj težini biračkog glasa u izbornim jedinicama određenima člancima 2. do 11. Zakona o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom Hrvatskoga državnog sabora (*Narodne novine* 116/1999; *Narodne novine* 142/2010).

VRH. 2016. *Program Vlade RH za mandat 2016-2020*. [https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/ZPPI/Dokumenti%20Vlada/Program\\_Vlada\\_RH\\_2016\\_2020.pdf](https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/ZPPI/Dokumenti%20Vlada/Program_Vlada_RH_2016_2020.pdf) (pristupljeno 19. prosinca 2018).

Žugaj, Matteo, Šterc, Stjepan. 2016. Hrvatske izborne jedinice – postojeći ne-sklad i buduće promjene. *Pilar*. (11) 2: 9-33.

### **Methodological Challenges of Constitutional Judgement: Effects of Apportionment on Electoral Results in Croatia, 2000-2016**

**Abstract** Taking the position of the Constitutional Court of Republic of Croatia that constitutionality of apportionment in Croatian parliamentary elections depends on whether such an apportionment affects electoral results as a starting point, the author discusses the methodological strategies by which the effects could be scientifically verified and measured. Discarding methodological suggestion of the Constitutional Court itself as a demanding and "non-economic" in terms of research, the article offers an alternative methodological strategy, also based on simulation as the only appropriate method for resolving such a research puzzle. Simulation of electoral results of parliamentary elections in Croatia from 2000 to 2016, under conditions of electoral units of different magnitude that assure real equality of voting rights, shows significant differences to actual electoral results at the level of electoral districts and personal level. Effects on distribution of seats among parties at the level of entire parliament as well as on the chances of parties to form government are either minimal or non-existent. There are no juristic obstacles for the research finding to be used in the praxis of the Constitutional Court.

**Keywords** Croatia, Constitutional Court, parliamentary elections, electoral districts, voting rights